

FRC 14165

Case

FRC

14165

P L A N
POUR L'ORGANISATION
DE

LA COMPTABILITÉ,

PRÉSENTÉ

AU NOM DU COMITÉ DE LIQUIDATION,

Par JEAN DE BATZ, député de Nérac.

IMPRIMÉ PAR ORDRE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

MESSIEURS,

LA comptabilité n'est autre chose que la vérification définitive des comptes. Elle a pour objet d'assurer la fidèle exécution des lois de l'état sur la recette & sur l'emploi des deniers publics.

Sous le régime du despotisme, la comptabilité n'est

THE NEWBERRY
LIBRARY

A

point établie pour les contribuables ; elle se réduit ordinairement à une opération purement mécanique, à un apurement matériel de comptes entre le despote & ses agens, parce qu'il leur importe de pouvoir à leur gré fouler le peuple, dévorer sa fortune, & de n'avoir aucun compte à lui rendre.

Mais sous le régime de la liberté, la comptabilité n'étant établie que pour protéger la fortune de l'Etat, elle doit embrasser à-la-fois l'examen matériel des comptes, la surveillance des comptables, la défense de tous les intérêts pécuniaires de la nation, & la conservation de toutes les responsabilités en matière de finances.

Quoique cette vérité soit évidente, nous la démontrerons cependant, & il en résultera que, dans un gouvernement libre, une servitude positive peut & doit subsister, celle de tous les agens du fisc, ordonnateurs ou comptables.

Dépensaires des sacrifices que la nation fait à sa liberté & en quelque sorte de sa liberté même, la leur doit rester engagée pour la sûreté de ce dépôt ; & plus le gouvernement est libre, plus leurs chaînes doivent être difficiles à rompre.

Combien, Messieurs, l'intérêt de la nation consacre, & vous recommande, dans cet instant, la sévérité de ces maximes ! De longues erreurs ont fait des finances le nerf presque unique de l'administration : & en même tems que l'intérêt le plus vif doit nous attacher à l'emploi des deniers du peuple, à ces pénibles produits de ses travaux & de son industrie ; d'autre part, tout avertit l'Assemblée nationale que si la liberté a jeté les fondemens de la constitution, le bon ordre des finances peut seul la soutenir ; qu'il est envers vous le témoignage de la pureté de vos intentions, le garant de votre ouvrage, & envers le peuple celui de son repos. Mais, comme cet ordre salutaire des finances

ne peut exister que par une comptabilité scrupuleuse & fidèle , c'est sous ce grand aspect qu'elle s'offre à votre prudence & à vos délibérations.

Sans doute elles sont grandes, ces difficultés que présente l'organisation d'une comptabilité aussi immense que celle de tous les revenus & de toutes les dépenses de l'état , mais elles ne sont point de nature à arrêter long-tems votre zèle. Au premier aperçu elles semblent se compliquer à l'infini, mais pour ramener cette organisation à une extrême simplicité, il suffira de fixer nos idées sur ce qu'a été la comptabilité , sur ce qu'elle doit être , & sur les principes constitutionnels qui doivent s'y appliquer.

Deux sortes de comptes se présentent à apurer.

Les *anciens*, dont la vérification & le jugement appartiennent à des formes qui finiront avec eux.

Les *nouveaux*, qui doivent être vérifiés sous de nouvelles formes.

La *comptabilité ancienne* est infiniment arriérée. Il reste à reconnoître l'emploi de plus de trois milliards ; à apurer plus de douze cents comptes généraux contenant plus de quatorze millions de pièces : à cet immense arriéré est liée la poursuite de plus de cent millions qui sont dûs à la nation par d'anciens comptables. Tous les jours on découvre de nouvelles créances ; dernièrement encore pour environ dix millions , & sans doute un examen soigneux des anciens comptes en découvrira davantage : ainsi la comptabilité ancienne présente une masse énorme de comptes à juger , de comptables à poursuivre , & de créances à faire rentrer dans le trésor public.

Nous n'entreprondrons pas , Messieurs , de vous dévoiler ici les erreurs qui ont donné lieu à un désordre aussi préjudiciable à la fortune publique ; mais si vous admettez les principes auxquels ce rapport est unique-

ment consacré, ce sera en vous proposant ensuite un mode de comptabilité qui y sera analogue, que nous vous montrerons clairement, dans les vices de l'ancienne comptabilité, la source de ces maux, & dans la nouvelle formation des comptes publics, les moyens d'en prévenir le retour.

Entre les anciens comptes arriérés & la nouvelle comptabilité commencée en 1790, il faudra sans doute tirer une ligne de démarcation très-prononcée; mais cependant ne point perdre de vue que la transition réelle n'est pas un déchirement, & qu'une séparation de comptabilité mal préparée pourroit être fâcheuse, non point peut-être pour les financiers, mais très-certainement pour les finances du royaume.

Et déjà, Messieurs, cette importante comptabilité *nouvelle* se compose de l'immense liquidation qui se fait sous vos yeux. Vous étiez si persuadés que cette liquidation devoit reposer sur des responsabilités, que vous avez très-sagement substitué à vos comités une direction responsable; vos comités ne vous offroient aucune responsabilité, & le directeur-général des liquidations vous est garant que tous les faits qu'il certifie sont exacts, que tous les titres qu'il admet sont légaux, que toutes les responsabilités des ordonnateurs, des administrateurs, des comptables & de tous autres, sont rassemblées sur chaque liquidation qu'il vous présente; il reste donc à juger ces responsabilités, disposition qui ne doit pas être illusoire, & qui est dévolue à la nouvelle comptabilité; à une comptabilité qui conservera sans doute aux législatures une surveillance suprême sur l'emploi des deniers publics, mais qui facilitera leurs fonctions à cet égard par des vérifications préalables, & de nature à éclairer leurs travaux & à les abréger.

Voici d'autres objets non moins importants qui doivent être également un attribut essentiel de cette comptabilité.

Des domaines nationaux immenses sont vendus ou en vente. Il s'agit de surveiller l'exécution de tous les contrats ; de faire contraindre, s'il en est besoin, d'innombrables débiteurs de la nation.

Il s'agit de tenir des yeux toujours ouverts & très-attentifs sur l'immense rentrée, au sort de laquelle sont attachés le crédit & l'extinction des assignats, & la libération du peuple françois.

Il s'agit aussi de veiller à la conservation de toutes les propriétés & de tous les revenus de la nation.

Il faut que cette surveillance, toujours existante, & toujours agissante, suive toutes les perceptions depuis leur source jusqu'à leur destination.

Il faut qu'aucune somme, quelque forte ou quelque foible qu'elle soit, ne puisse jamais être détournée des divers canaux que votre prudence aura tracés à la circulation des deniers publics, sans qu'un premier écart ne soit aussitôt aperçu.

C'est dans une telle surveillance, c'est dans une telle activité que résidera la plus certaine des responsabilités, la précaution la plus utile, le meilleur de tous les expédiens pour affermir & simplifier le jugement des comptes, pour donner enfin aux législatures la certitude que les résultats qu'elles rendront publics seront dégagés de toute obscurité, de toute incertitude, de toute fraude.

Nous allons maintenant nous attacher à prouver que c'est là l'unique forme de comptabilité convenable à une nation qui sent le prix de l'ordre, & qui veut être éternellement libre ; & qu'on ne pourroit refuser à la comptabilité une activité de cette étendue, qu'en supposant ce qui est unimaginable, savoir, que l'Assemblée nationale voulût la renfermer dans ces bornes étroites & absurdes, dont le régime ministériel avoit environné la chambre des comptes.

Mais pour arriver à cette démonstration, il y a des

principes à poser , de grandes questions à résoudre , & voici celles qui les renferment toutes.

A qui les comptes publics doivent-ils être rendus ?

La comptabilité doit-elle ou ne doit-elle pas être dans le sein de l'Assemblée nationale.

P R E M I È R E Q U E S T I O N .

A qui les comptes publics doivent-ils être rendus ?

Quiconque paye a le droit de se faire rendre compte.

C'est la nation qui supporte les impôts , c'est la nation qui acquitte les dépenses de l'état , c'est donc à la nation que doit être rendu le compte des impôts qu'elle paye & de l'emploi qu'on en fait ; mais la nation ne pouvant ni vérifier les faits ; ni juger les titres , ni apurer les comptes , ces fonctions doivent être déléguées.

S E C O N D E Q U E S T I O N .

Mais ces fonctions si importantes , l'Assemblée nationale doit elle se les réserver , & après elle aux législatures à venir.

Cette seconde question n'est qu'en apparence difficile à résoudre.

Lorsque l'on considère que le sort de l'empire est étroitement lié au sort des finances ; que la comptabilité en est le plus important résultat , il semble d'abord qu'un aussi haut intérêt ne sauroit être confié qu'aux dépositaires de la première confiance de la nation , aux hommes honorés du droit de la représenter. Sans doute ils n'y doivent pas être étrangers , mais pour démêler à cet égard leurs véritables fonctions , il faut examiner la comptabilité dans ses élémens.

Déjà , Messieurs , vous savez que la comptabilité ancienne comprend plus de quatorze millions de pièces à vérifier.

Déjà vous savez qu'elle doit annuellement embrasser la vérification de tous les comptes en recettes & dépenses publiques, ainsi que la discussion de toutes les responsabilités en matière de finance, sur-tout celles de l'immense liquidation actuelle qui vient la surcharger à sa naissance.

Vous savez également que toute interruption dans les travaux de ce genre, est un mal irréparable; & qu'une application non interrompue peut seule donner des résultats solides.

Mais cela même ne nous enseigne-t-il pas, que la comptabilité ne pourroit être bien faite dans des Assemblées nationales qui ne doivent pas être continuellement en activité; dans des assemblées qui, pendant leur activité, seront forcément distraites par d'autres fonctions non moins importantes; en un mot, dans ces législatures dont la tâche la plus essentielle sera de rester à jamais gardiennes des lois, & surveillantes universelles des principes constitutionnels, de tous les pouvoirs & de tous les intérêts politiques de la nation.

Nous ajoutons, Messieurs, que, non-seulement la comptabilité ne seroit point bien faite dans les législatures, mais encore qu'elle ne pourroit véritablement y être faite d'aucune manière: assurément, Messieurs, nulles vérifications, nuls apuremens de comptes ne peuvent être faits dans aucune assemblée où l'on ne peut que délibérer & non point compter. Les législatures seroient donc obligées de s'en remettre à un comité particulier; ce seroit alors une véritable délégation isolée de toute responsabilité; ce seroit même de toutes les délégations imaginables, la plus désavantageuse à la nation, & la plus inconstitutionnelle.

La plus désavantageuse à la nation; car si l'apurement des comptes restoit entre les mains de ses représentans, elle perdrait sur les agens de la comptabilité

& sur la comptabilité elle-même, ce que le droit de censure a de plus précieux à conserver & à réserver aux législatures.

En effet, Messieurs, qui pourroit reprocher aux législatures les négligences d'où résulteroient des pertes ? Qui même, dans des opérations nécessairement concentrées, pourroit apercevoir des erreurs, des fautes, des délits ? Nous disons *délits*, car quand on se place sous une loi quelconque, il faut bien prévoir & s'appliquer tous les cas que cette loi prévoit elle-même.

Vous apercevez déjà, Messieurs, le premier vice d'une disposition qui conduit à faire de pareilles applications aux représentans de la nation.

Lorsque l'Assemblée nationale actuelle autorise le paiement de liquidations garanties par des responsabilités qu'il faudra juger, & dont ses comités surveillent la réunion sur chaque portion de créance liquidée, la liquidation générale ainsi faite, rassure l'Assemblée nationale sur la rapidité avec laquelle elle passe sous ses yeux, sans qu'elle ait, pour ainsi dire, l'instant d'y attacher ses regards ; mais cette marche seroit effrayante en comptabilité, & cependant il seroit impossible d'en tenir une autre si elle restoit attribuée aux législatures.

Enfin la délégation de la comptabilité à un comité composé de membres d'une législature, n'étant qu'une véritable réserve de toutes les fonctions de la comptabilité aux législatures elles-mêmes, seroit une réserve *inconstitutionnelle*.

En effet, ne fera-ce pas les législatures qui détermineront à l'avenir les dépenses des divers départemens de l'administration ?

Ne fera-ce pas les agens du pouvoir exécutif qui dirigeront & ordonneront ces dépenses, & des comptables qui les acquitteront ?

La loi ne doit-elle pas intervenir ensuite pour juger ces divers agens, tous responsables ?

Or, Messieurs, concentrer ces fonctions dans les législatures, ne seroit-ce pas reproduire une monstruosité politique si justement reprochée au régime ancien ?

Soit ignorance des principes, soit usurpation volontaire sur la raison & sur la loi, les ministres étoient parvenus, en enchaînant à leur gré l'activité des chambres des comptes, à anéantir la véritable comptabilité; de manière qu'après avoir déterminé les dépenses, ils les ordonnoient, & restoient ainsi législateurs, ordonnateurs & juges de leurs propres faits.

Montesquieu a relevé ce dérèglement du régime que vous avez pros crit ; & sous quelque modification, sous quelque forme spécieuse qu'il se reproduise, il ne doit point trouver de refuge dans le nouveau code de finances que vous préparez aux François.

En un mot, après avoir réglé l'impôt & fixé les dépenses publiques, vous ne réserverez pas à vous seuls & à vos successeurs le droit de juger les agens responsables qui auront exécuté vos lois à cet égard.

Vous voudrez qu'il existe entre vous & eux des intermédiaires indépendans des deux pouvoirs, & offrant par cela même à la nation une garantie contre toute collusion, contre toute clandestinité; en un mot contre toute mesure que l'autorité des deux pouvoirs pourroit soustraire à la censure publique : des intermédiaires enfin, dont l'unique attribution soit de scruter avec soin, & d'après une étude appropriée à la nature de leurs fonctions, la conduite des exécuteurs de vos décrets en finance, & d'offrir ensuite aux représentans de la nation un travail & des méditations que ceux-ci ne pourroient faire qu'imparfaitement.

En vous réservant enfin le droit de censure sur les travaux de ces intermédiaires, vous doublerez ainsi les sûretés de la nation contre les agens du fisc & contre toutes entreprises sur la fortune publique.

Plus vous méditez la comptabilité, Messieurs, & plus vous vous défierez des inspirations de votre propre zèle, si elles tendoient à vous charger d'autres soins.

Plus vous méditez la sainteté du devoir que vous avez à remplir, plus vous consulerez votre propre délicatesse & l'honneur des Assemblées nationales qui doit être celui de la nation, & plus aussi vous sentirez la nécessité d'établir des formes qui soient en quelque sorte vos garans & vos juges.

En un mot, plus vous méditez la comptabilité, sa nature, son importance & les intérêts des contribuables, & plus vous resterez convaincus que vous ne pouvez la placer au sein de l'Assemblée nationale actuelle, ou dans le sein des législatures à venir, sans la placer véritablement hors de la constitution & des principes qu'elle consacre; principes auxquels vous voudrez rendre sans doute le plus parfait hommage en étendant leur sévérité sur l'objet le plus important pour le peuple, sur la matière des finances qui réclame hautement toute la rigueur de ces mêmes principes.

Mais, en érigeant la comptabilité en service public, surveillé par les Assemblées Nationales, vous établirez en même tems les représentans de la nation non-seulement surveillans, mais encore parties dans cette grande cause générale, & contradicteurs constitutionnels.

Ils pourront, ils devront donc scruter les apuremens de comptes & leurs résultats; ils pourront accuser, dénoncer, sans que jamais, par la nature de leurs fonctions, ils puissent l'être eux-mêmes. Car telle doit être la sagesse de vos dispositions relativement aux finances, que les membres de la législature ne puissent jamais être atteints du moindre soupçon d'intérêt, autre que l'intérêt public. Qui dira que l'honneur national reposé sur leurs têtes ne le prescrive pas ainsi? Qui ne voit, au contraire, que cet honneur ne

pourra jamais être compromis, si vous-mêmes vous constituez, entre les représentans de la nation & les agens du fisc & de l'administration des finances, un intermédiaire indépendant des uns & des autres par sa formation & par la nature de ses fonctions.

Mais oublions un instant une démonstration qui nous paroît sans réplique, & demandons à ceux qui pensent que la comptabilité doit être concentrée dans les Assemblées Nationales, comment ils entendent que les législatures, qui, suivant eux, chargeroient un comité de préparer leurs délibérations par l'examen des comptes, pourroient procéder à la nomination de ce comité?

Pour faire un choix éclairé, il faudroit que les membres déjà élus par une législature qui auroit reconnu leurs talens, survécussent à cette législature; or, Messieurs, une semblable exception violeroit les principes: que si les législatures faisoient cette nomination au moment où elles se rassembleroient, alors le choix seroit aveugle; il seroit fait par des hommes arrivans des diverses parties de l'empire, & presque tous inconnus les uns aux autres: l'intrigue ou le hasard présideroient uniquement aux nominations, & dans l'un ou l'autre cas, à quel danger ne resteroit pas exposé l'intérêt le plus capital de la nation?

Si, au contraire, Messieurs, une aussi importante élection étoit faite dans les départemens, le peuple choisiroit ceux que l'espèce de leur talent, & l'opinion de leur probité lui indiqueroient comme les plus capables de remplir de telles fonctions, fonctions dont il faut observer que l'esprit n'est pas donné à tous les hommes de mérite.

Voilà une élection, voilà un plan qui nous paroissent réunir à-la-fois l'aveu de la raison & celui des principes constitutionnels. Il nous reste à démontrer que c'est le seul qui soit convenable aux intérêts de la nation, le seul conforme à l'esprit qui dirige l'Assemblée Natio-

nale : mais auparavant nous allons replacer sous vos regards, les résultats des considérations que nous vous avons déjà présentées.

Nous avons observé, Messieurs :

1°. Que la comptabilité à organiser se divise en comptabilité *ancienne* & en comptabilité *nouvelle*.

2°. Que l'ancienne doit, pour son achèvement, rester soumise à des formes qui lui sont particulières, mais qu'il faut néanmoins combiner avec le droit national d'en vérifier les résultats par les législatures.

3°. Que la nouvelle doit s'étendre, non-seulement à la vérification des titres & des comptes, mais que, loin de la restreindre à cette opération purement mécanique, il étoit indispensable d'y joindre une inspection sur les comptables, une surveillance de tous les momens, sur tous les intérêts pécuniaires de la nation.

Nous avons dit; la nation a des propriétés, il faut donc en surveiller l'administration & la conservation.

La nation a des débiteurs & des comptables à pour-
suivre; ces poursuites doivent donc être dirigées & sur-
veillées.

La nation a des titres de créances & de propriétés; la conservation & l'exécution de ces titres doit donc être maintenue. Nous avons dit ensuite : les agens de cette surveillance doivent, par la nature de leurs fonctions, être surveillés eux-mêmes, un grand intérêt public l'exige; cette surveillance suprême doit donc être l'attribut essentiel & nécessaire des législatures.

Mais, avons-nous dit aussi, comme il répugne aux principes que les surveillés soient également les surveillans, la comptabilité ne peut donc être exclusivement réservée aux législatures, ou déléguée à une section formée dans leur sein & par leur choix.

Nous avons dit enfin, que ce choix ne peut être fait que par le peuple; que, fait dans le sein des législatures,

il renfermeroit ou la violation des principes, ou la violation de l'intérêt de l'état, & une forte d'atteinte à la délicatesse & à l'honneur national ; qu'il étoit donc impossible à tous égards d'embrasser cette proposition.

Nous ajoutons maintenant que la nation y perdrait même des responsabilités réelles ; car il est facile d'en attacher à la nouvelle comptabilité ; nous en présentons des moyens qui s'offrent d'eux-mêmes à la juste sollicitude de la nation & de ses représentans.

Après avoir ainsi prouvé, Messieurs, que la nouvelle comptabilité ne peut exister dans les législatures, il nous reste à assigner sa véritable place.

Voudroit-on dire que la comptabilité ne pouvant qu'être surveillée dans les législatures, elle sera suffisamment faite dans chaque département, & sous la surveillance du corps législatif ?

Cette conséquence, Messieurs, ne seroit pas même spécieuse.

Ce n'est point aux départemens à se juger eux-mêmes quand il s'agit de leurs obligations envers la nation toute entière ; d'où il résulte une nouvelle démonstration de l'indispensable nécessité d'un intermédiaire entre les représentans de la nation & les agens de l'administration des finances dans tous les départemens ; démonstration qui nous ramène plus impérieusement encore à la conviction que la comptabilité étant d'un intérêt général, national & souverainement important, elle ne peut être confiée qu'à des hommes élus par la nation entière & uniquement destinés à cet objet.

En vain se récrieroit-on contre la fatigue des élections ; en vain allégueroit-on l'objection de quelque surcroît de dépenses ; pourroit-on écouter ou même appercevoir d'aussi minces considérations, lorsqu'il s'a-

git de donner des défenseurs constitutionnels à la fortune publique, à tous les garans que cherche à se donner la liberté elle-même ? Loin d'être pénibles, les soins d'une telle élection seront remplis avec autant d'empressement, qu'il existe de patriotisme parmi les François ; & , loin d'y trouver une dépense onéreuse au peuple, ils y envisageront au contraire une grande économie publique ; car ce qui coûte à une nation, c'est le relâchement, la prodigalité, la corruption dans l'administration de ses finances ; & tout ce qui combat ces vices funestes est une source de prospérités.

Observez d'ailleurs, Messieurs, combien cette élection seroit peu embarrassante : quarante personnes peuvent suffire à la comptabilité, il suffiroit donc d'y faire concourir ceux des départemens qui n'ont point concouru à l'élection du tribunal de cassation, & ce seroit à l'avenir des élections alternatives entre tous les départemens du royaume.

C'est entre cette cour de comptabilité, les départemens & tous les agens de l'administration des finances, qu'est la véritable place des représentans de la nation.

C'est de là, qu'au nom de la nation & à une égale distance de l'administration & du maniement des deniers publics, ils devront surveiller, faire juger & recevoir tous les comptes des revenus & des dépenses de l'état.

C'est là qu'isolés & impassibles comme les lois elles-mêmes, ils en doivent apprécier les diverses applications, reconnoître les erreurs ou les malversations, pour les faire réformer, & publier chaque année la situation des comptes publics, & le compte particulier de leur propre surveillance.

Voilà, Messieurs, les principes & les considérations d'après lesquels nous vous proposons de fonder un établissement que les plus pressans besoins de l'ordre sollicitent de votre sagesse.

Quant à ces premières vues que nous vous soumettons, elles nous paroissent puisées dans la constitution elle-même, & le projet de décret que nous allons vous présenter en est, du moins à nos yeux, la plus juste conséquence. Il ne consacre que les principes de la comptabilité, parce qu'il seroit inutile d'élever des travaux sur des bases non encore avouées; mais si votre sagesse croit devoir adopter celles que nous lui présentons, les détails d'exécution seront prompts & faciles.

PROJET DE DÉCRET.

ARTICLE PREMIER.

Tous les comptes des revenus publics & de leur emploi doivent être rendus à la nation.

II.

Il y aura une cour de comptabilité pour la vérification & l'apurement des comptes publics.

III.

La cour de comptabilité présentera chaque année aux représentans de la nation, l'état de tous les comptes publics, pour par eux être définitivement examinés & les résultats publiés.

IV.

Les membres de la cour de comptabilité seront élus dans les départemens qui n'ont pas concouru à

la nomination du tribunal de cassation, & à l'avenir ces deux élections seront alternatives entre les mêmes départemens.

V.

Il sera incessamment présenté à l'Assemblée nationale un plan général pour l'organisation de la cour de comptabilité, & pour la formation de tous les comptes publics.